

УДК 346.62

DOI 10.52468/2542-1514.2021.5(2).109-119



ПЛАНИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК КАК ИММУНИТЕТ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

В.В. Кикавец¹, Ю.К. Цареградская²¹ *Российский государственный университет правосудия, г. Москва, Россия*² *Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Россия***Информация о статье**

Дата поступления –

05 октября 2020 г.

Дата принятия в печать –

15 апреля 2021 г.

Дата онлайн-размещения –

25 июня 2021 г.

Ключевые слова

Финансовое право, электронный бюджет, публичные закупки, контрактная система, экономический кризис, бюджетный процесс, зарубежный опыт, бюджетное финансирование

Исследуется планирование закупок как основа стратегической взаимосвязи с бюджетным процессом, симбиоз которых способен минимизировать негативные проявления финансово-экономического характера, в том числе последствия таких кризисных ситуаций, как пандемия. Делаются выводы, что бюджетный процесс в России сохранил значительные бюрократические издержки, не позволяющие обеспечить оперативное доведение средств бюджета каждому заказчику; поскольку планирование публичных закупок как составная часть расходов бюджета по факту не взаимосвязана с его доходами, то такое планирование необходимо осуществлять исходя из потребностей заказчика в товарах, работах, услугах на более длительный период (5–10 лет).

PUBLIC PROCUREMENT PLANNING AS AN IMMUNITY TO THE BUDGET PROCESS

Vitaly V. Kikavets¹, Yulia K. Tsaregradskaya²¹ *Russian State University of Justice, Moscow, Russia*² *Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia***Article info**

Received –

2020 October 05

Accepted –

2021 April 15

Available online –

2021 June 25

Keywords

Financial law, electronic budget, public procurement, contract system in the procurement, economic crisis, budget process, foreign experience, budget financing

The subject of the article is the research of public procurement in the context of budget expenditures efficiency.

The purpose of the article is to confirm or disprove hypothesis that public procurement planning is the basis of a strategic relationship with the budget process. Their symbiosis can minimize any negative manifestations of a financial, economic and socio-political nature, including the consequences of crisis situations such as a pandemic.

The methodology. The authors analyze many Russian and western scientific articles and monographs from the point of view of the budget process and planning of public procurement.

The main results, scope of application. Planning of public procurement should be considered not as a separate need of one specific customer or a separate group of customers, but as a set of public consumption of all possible and necessary resources. The opposite approach will inevitably lead to additional budget costs for the elimination of consequences (natural, technological, etc.), associated, first of all, with the lack of a proper and clear understanding of the essence of planning public procurement and public demand for goods, works, services). Proper and carefully balanced procurement planning for all public needs not only ensures the immunity of the budget process for the current and subsequent periods, but also constitutes the basis for the prospective rational use of renewable and non-renewable resources, both internal (national) and external (foreign). This article has significant scientific and practical value. The study focuses on the key problem of public procurement in Russia-the lack of interaction between procurement planning and the budget process, pointing to the identified shortcomings of legal regulation that do not allow to quickly adapt to situational changes from outside. It is proposed to consider the introduction of strategic procurement planning for 5-10 years, which will not only determine the basis for

financing public procurement from the budget, but also predict the revenues of the relevant budget, more accurately and correctly prioritize funding needs.

The findings of the study allowed the authors to formulate proposals and recommendations. Consideration of the planning of public procurement, taking into account the budgetary process, will make it possible to develop recommendations in terms of adjusting certain norms of Law No. 44-FZ, which would allow the most efficient use of budget funds, both planned in advance and urgent purchases.

Conclusions. A global crisis reveals the most pressing problems of governance of any state. The crisis obliges the government of any country to promptly analyze and rebuild the regulatory framework for effective financial, economic, social and political management. Despite numerous reforms the budget process in the Russian Federation has retained significant bureaucratic costs that do not allow for rapid delivery of budget funds to each customer. The urgent need for rapid reallocation of budget funds for additional and priority purchases has shown the imperfection of the legal regulation of public procurement planning, which should be radically restructured. Since public procurement planning as an integral part of budget expenditure is not actually related to its revenues, such planning should be carried out based on the customer's needs for goods, works, and services for a longer period, which will allow a more meaningful and responsible approach to the issue of effective budget spending and overall resource consumption. Digital technologies in public procurement planning allow you to quickly compare all items of the plan with those planned and completed earlier in order to avoid duplication (unjustified repetition) of a similar purchase. Planning of budget purchases is not only an effective expenditure of budget funds, but also an efficient (lean) consumption of resources, including non-renewable ones.

1. Введение

Очередная кризисная ситуация, возникшая в начале 2020 года во многих странах мира, включая Россию, связана с введением «режима повышенной готовности» в целях предотвращения распространения новой коронавирусной инфекции. Ситуация кардинально нарушила отлаженные годами хозяйственные и финансово-экономические связи, как на национальных, так и на международных рынках, затронув публичные закупки.

Мы продвинулись в сфере «цифровых технологий», однако этот шаг продемонстрировал нам значительное технологическое отставание и обострил проблемы по всем ключевым направлениям государственного управления, особенно в части финансирования публичных потребностей.

Введенные Правительством РФ ограничения и запреты, направленные на минимизацию кризиса и его последствий, с нашей точки зрения, не затронули приоритетные проблемы планирования публичных потребностей, а лишь показали несостоятельность норм, призванных обеспечить эффективный расход бюджетных средств.

Любой кризис возможно рассматривать как результат критических отклонений от верховенства права в экономике государства, реализуемый в форме неэффективного законотворчества и право-

применительной практики в силу непрофессионализма отдельных чиновников. Основная проблема таких отклонений в том, что они являются основой деформации прав и обязанностей субъектов правоотношений, но и детерминируют сущность государства, а также его финансовых институтов.

Таким образом, кризис в очередной раз послужил основой оперативного, но весьма точечного «ручного регулирования». Весна 2020 года показала российскому обществу реальную ситуацию в части проблем правового регулирования и финансового обеспечения публичных закупок:

1) ситуация с конкуренцией – недостаток или полное отсутствие конкуренции, развитие которой ошибочно позиционируется как цель правового регулирования российских закупок;

2) кризисные ограничения и запреты – используемое чиновниками с 2014 года понятие «импортозамещение» в нормативных правовых актах легально не закреплено, сущность и содержание не определено, однако кризис указал на проблему разумного регулирования любых ограничений и запретов, как фактор эффективного использования бюджетных средств;

3) бюрократия и реформы – в действующей сфере закупок принятый массив нормативных правовых актов не способствует минимизации корруп-

ционных проявлений и фактической экономии бюджетных средств в силу отсутствия связи бюджетного процесса и планирования закупок;

4) «глубина планирования» – действующие пределы срока планирования закупок не способны обеспечить реальную эффективность и результативность бюджетных расходов, так как отсутствует взаимосвязь с доходами бюджета, обеспечивающими не только оплату по факту данной закупки, но и использование полученного результата в будущем;

5) отсутствие четких стандартов «норм потребления» – легально-установленные пределы бюджетных расходов на содержание аппарата чиновников (приобретение мебели или автомобиля, оплата связи и т. д.) даже в кризис чиновники не снижают; не выделяют приоритеты, не отказываются от проведения второстепенных закупок, возможных к отмене или переносу на более поздний период;

6) вектор применения «цифровых технологий» – правительство РФ стремительно наращивает темпы развития цифровых технологий, однако внушительные расходы бюджета на финансирование подобного технологического прорыва вызывают сомнения в его результативности по причине отсутствия единого понимания цели и конечного результата [19].

Обозначенные нами проблемы напрямую связаны с планированием публичных закупок, которое, закладывая основу эффективного использования бюджета, формирует иммунитет бюджетного процесса.

Авторами поставлена задача представить планирование закупок как основу стратегических взаимоотношений с бюджетным процессом, симбиоз которого может минимизировать любые негативные проявления финансового, экономического и социально-политического характера, включая последствия кризисных ситуаций, таких как пандемия.

2. Методология

Анализ основных работ в части бюджетного процесса и планирования публичных закупок определил методологию данного исследования:

– в работах Mou H., Atkinson M., Marshall J., Sanger C., Abdellatif L., Zaky M., Ramadan M., Mazahreh J., Elghandour I. и др. учитывалась эффективность расходования бюджетных средств, а также прозрачность бюджетного процесса [1–3];

– планирование публичных закупок рассматривалось в работах Talebi A., Rezania D., Pastory P., Ambe I., Carvallo J., Sanstad A., Larsen P., Barboza L.,

Cysneiros F., De Souza R., Касянчик П.И., Каранатовой Л.Г., Щербаковой К.С. и др. [4–11];

– осуществление закупок в чрезвычайных условиях рассматривалось в таких работах таких ученых, как Turner M., Vlček V., Buor J., Sadiq A.-A., Kessa R. и др. [12–15];

– использование финансовых мер для поддержки экономики в условиях пандемии изучалось в работах Holtemöller O., Kooths S., Michelsen C., Schmidt T., Wollmershäuser T., Freier R., Geißler R., Gebhardt H., Siemers L.-H. и др. [16–18].

3. Результаты

Практически все страны мира пересмотрели статьи и объемы бюджетного финансирования с учетом введенных карантинных мер, а также разработали ряд финансовых мер поддержки хозяйствующих субъектов [12; 13]. Франция, Германия, Италия, Япония и Великобритания заявили о финансировании государственного сектора на общую сумму более 10 % от годового ВВП в целях предотвращения последствий экономического кризиса и дальнейшего распространения COVID-19 [20, с. S74]. В ЕС рекомендуемые меры экономического характера включают в себя как поддержку сохранения занятости населения, например, оплачиваемый отпуск, так и налоговые льготы для пострадавших организаций. В частности, в Великобритании компании могут потребовать от правительства 80 % заработной платы своих сотрудников каждый месяц, а также самозанятые лица получают налогооблагаемый грант 80 % своей торговой прибыли в месяц вместе с отсрочкой уплаты всех налогов [21, с. 85].

В Австралии бюджетные ответные меры на экономический кризис, вызванный COVID-19, приняли форму налоговых льгот и временных выплат для лиц, ставших безработными в результате пандемии [22].

В Германии наиболее пострадавшими в ходе экономического кризиса являются местные бюджеты, недополучившие доходы от торгового сбора, в связи с этим предлагается оказывать им дифференцированную финансовую помощь из вышестоящих бюджетов [17].

Для Российской Федерации характерно применение разноплановых мер, большинство из которых могут быть эффективными для поддержания российской экономики, а некоторые меры, несмотря на то, что они будут аккумулировать средства в бюджете, потенциально могут оказать негативное влияние на нее в будущем [23, с. 284].

Среди основных мер поддержки необходимо отметить следующие: кредитные каникулы; временный мораторий на банкротство по требованию кредиторов; снижение страховых взносов; отсрочка (рассрочка) уплаты налогов и сборов; приостановление налоговых, таможенных и иных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства; освобождение субъектов РФ от погашения бюджетных кредитов в 2020 г. и пр. В сфере публичных закупок в качестве мер поддержки предусмотрено продление сроков и корректировка цен по контрактам в случае нарушения контрагентом обязательств в связи с пандемией, а также снижение требований к обеспечению контрактов при проведении публичных закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Как и в Европе, в Америке пандемия внесла значительные коррективы в части научного интереса к публичным закупкам. Усиление интереса академического сообщества к изучению проблем управления государственным сектором стало прямо пропорциональным оказанию воздействия закупок на национальную и глобальную экономику. Американские исследователи приходят к выводу о том, что важным аспектом эффективности публичных закупок в США является их стабильность, особенно в современных условиях [24].

Ряд существующих проблем реализации закупок в США получил дополнительный негативный эффект от COVID-19, обнажив высокий уровень зависимости от международных поставщиков и рост коррупционных проявлений в силу введенных из-за пандемии ограничений, а также привлечения новых «непроверенных» поставщиков для оперативных поставок в сжатые сроки [15, с. 638].

Исследователями Республики Гана для оперативного регулирования на стихийные бедствия отмечена необходимость пересмотра политики чрезвычайных закупок. Используемые в повседневной практике публичных закупок манипуляции приводят к закупкам с низкой стоимостью, что усиливает неэффективность государственного управления в указанной сфере. При чрезвычайных ситуациях приводит к тому, что издержки оказываются несоразмерными стоимости приобретаемых товаров или услуг. Решение данной проблемы может быть в выборе не одного контрагента, а нескольких, способных выполнить контрактное обязательство [14].

По мнению Hodess R. и Heinrich F., некоторые положения законов о публичных закупках большинства развивающихся стран не имеют четких проце-

дур чрезвычайных закупок, а также отсутствует своевременное внесение изменений в правовые акты в этой части [25].

Таким образом, кризис, как и любая иная критическая ситуация, является безусловным основанием для оперативного перераспределения средств бюджета на дополнительные и приоритетные закупки. Однако, в силу несовершенства правового регулирования сферы закупок, включая бюрократические издержки управления, изменение плана закупок представляется наиболее сложной процедурой.

Учитывая изложенное, полагаем целесообразным рассмотреть вопрос о необходимости пересмотра (обновления) нормативных актов, регулирующих публичных закупок при наступлении чрезвычайных ситуаций. Кроме того, необходимо акцентировать усилия на снижении зависимости от импортных товаров. Указанному также будет способствовать всестороннее развитие государственно-частного партнерства.

В связи с вышеуказанными обстоятельствами активного обсуждения требует планирование закупок, позволяющее минимизировать экономические риски.

Планирование публичных закупок это процесс принятия решения, что, когда, как и у кого покупать заказчику, а также перспективы развития и кооперации для контрагента. Планирование закупок обеспечивает:

- прозрачность и предсказуемость закупок;
- основу для мониторинга и анализа;
- эффективное управление ресурсами, в том числе расходами бюджета;
- оперативный пересмотр приоритетов в силу нештатных внешних ситуаций (кризис, пандемия и т. д.).

На основании плана закупок должен составляться график закупок, учитывающий все ранее запланированные параметры в сочетании с внешними факторами и экономико-политическими реалиями. Грамотное планирование необходимо для избежания спонтанных разовых закупок. Значительная часть экономии бюджетных средств в процессе закупок достигается в процессе первоначального планирования и качественных изменений в план, как оперативная реакция на внешние изменения.

Таким образом, планирование закупок фактически определяет стратегию и миссию заказчика по реализации процесса закупок и их эффективному финансовому обеспечению, поскольку зачастую ограниченные ресурсы бюджета в совокупности с

определенными потребностями вынуждают чиновников идти на компромиссы, как во время планирования закупок, так и в процессе принятия бюджета.

Большое внимание планированию закупок уделяется и в практике зарубежных стран. Большинство исследователей позитивно оценивают долгосрочное планирование, несмотря на возникающие сложности. Например, во многих штатах Америки планирование закупок в сфере электроэнергетики является ключевым элементом оценки их эффективного финансирования. Однако существуют штаты, в которых закупки реализуются без учета ранее разработанных планов, так как к моменту закупки план может быть не актуален. Также могут появиться иные предложения, возникающие, в том числе и в результате непредвиденных изменений.

Во всех исследуемых случаях отмечено расхождение между первоначальными и последующими версиями планов в силу изначального отсутствия необходимой информации. Например, в штатах Айдахо, Вашингтоне и Орегоне отклонение от плана закупок является допустимым, поэтому легально разрешено сторонам контракта согласовывать новые сроки выполнения обязательства. В штате Невада при высоком уровне планирования отмечено до пяти поправок в план закупок за год [7, с. 9].

Указанное способствует формированию негативного отношения к долгосрочному планированию закупок. Однако без перспективного планирования закупок невозможно получить эффективное и результативное расходование средств бюджета. Перспектива планирования закупок на длительный период поможет избежать дублирования закупок, обеспечит плановое основание для расхода бюджетных обязательств, а также финансовый контроль.

Мы понимаем важность и необходимость изменений плана закупок. При перспективном планировании закупок без них невозможно. Само наличие таких изменений свидетельствует о приоритете ценности новой информации перед изначальной, используемой при подготовке и утверждении плана закупок, включая изменения в доходной части бюджета.

В Бразилии – публичные закупки базируются на институциональном планировании, реалистичность которого отмечается бразильскими исследователями. Значимость планирования публичных закупок зафиксирована в законодательно установленных требованиях к закупкам, в документах планирования закупок и документах институционального планирования (стратегический и генеральный план) [8, с. 232].

В российских закупках в силу смещения акцента на процедурные вопросы прямая связь планирования закупок с бюджетным процессом отсутствует [26]. Проследить и проконтролировать возможно исключительно общие суммы, выделяемые на проекты – без разбивки на конкретные отдельные закупки и контракты.

Практика показывает, что срыв сроков или полная невозможность реализации одной закупки влечет за собой неэффективность расхода бюджетных средств, направленных на оплату иных связанных закупок [27]. Указанного возможно избежать путем тщательного и перспективного планирования закупок, включая адаптивную систему изменений в планы. Однако принятый массив нормативных правовых актов, регулирующих сферу закупок, не уделяет планированию должного внимания.

Планирование закупок, осуществляемое в пределах одного бюджетного года (с 1 января по 31 декабря) не способно обеспечить реальную эффективность и результативность бюджетных расходов в столь сжатые сроки. Кроме того, отсутствует взаимосвязь плана закупок с доходами бюджета. Решение проблемы может быть в использовании перспективного планирования закупок на более длительный период.

Установленные в нормативных актах пределы бюджетных расходов на содержание аппарата чиновников не пересматриваются даже в условиях кризиса и пандемии. Вместе с тем, пересмотр потребностей чиновников в сторону сокращения издержек бюджета (например: отказ от персональных автомобилей в пользу общественного транспорта или такси, отказ от второстепенных закупок в пользу приоритетных, включая первоочередное финансирование и т. д.) позволил своевременно внести изменения в планирование закупок и оптимизировать расходы бюджета.

Полагаем, что любая закупка после согласования ее необходимости, а также определения затрат на оплату становится, по сути, отдельной единицей (строкой в плане закупок). Однако, при согласовании и утверждении плана закупок, каждая входящая в план единица должна рассматриваться не самостоятельно, а как составная часть всей системы удовлетворения публичной потребности заказчика.

Таким образом, наличие выделенных бюджетных средств под общую согласованную совокупность потребностей заказчика, не умаляет обязанности последнего акцентировать внимание на эффективности расходов бюджетных средств по каждой

отдельной позиции. Следовательно, срыв срока реализации отдельной единицы плана закупок или полная невозможность ее реализации должны повлечь за собой остановку иных закупок, связанных с данной единицей. К сожалению, в российских закупках подобный механизм не предусмотрен, что является основанием для многочисленных злоупотреблений, влекущих нецелевой или неэффективный расход бюджетных средств.

По мнению К.И. Головщинского в сфере закупок требуется создание базы или реестра рисков закупок. Причем, отмечается, что подобное управление необходимо осуществлять в процессе всего закупочного цикла, включая и стадию планирования [28, с. 17]. При этом, следует иметь ввиду, что связь бюджетного процесса и планирования закупок урегулирована не в полной мере, о чем авторами данного исследования неоднократно упоминалось в соответствующих исследованиях. Необходимо чтобы закупки государственных органов соответствовали приоритетам социально-экономической политики государства, соотносилось качество процесса и результаты закупочной деятельности при формировании соответствующего бюджета на очередной период. В силу того, что на данный момент отсутствует анализ рисков исполнения закупочной деятельности, в результате этого эффективность расходования бюджета оставляет желать лучшего.

С точки зрения отечественных ученых, использующих термин «прокьюремент», планированию в этой сфере следует уделять большое внимание, поскольку оно закладывает основу всего процесса закупочной деятельности. В частности К.В. Кузнецов, указывает на то, что элементами системы прокьюремента являются планирование закупок, их регламентирование, осуществление закупочных процедур, контроль и оценка эффективности закупочной деятельности [29, с. 58]. И.В. Кузнецова рассматривая данный процесс считает необходимым определить центральные процессы закупок, среди которых называет планирование, управление контрактом, правовое регулирование закупок, организацию их управления, мониторинг и аудит. По ее мнению, все вышеуказанное должно реализовываться при помощи материально-технического, информационного, кадрового научного и прочего обеспечения [30, с. 27].

С нашей точки зрения, следует не только связать план закупок с доходной частью бюджета, но и утверждать в плане закупок только необходимые товары, работы, услуги в условиях определения приоритетов, устанавливаемых как государством, так и

заказчиком. Цифровые технологии будут способствовать гармонизации связи плана закупок с бюджетным процессом, выявляя неэффективные позиции (дублирование закупок, завышение цен, нерациональная последовательность закупок и т. д.).

Проведенное исследование акцентирует внимание на ключевой проблеме публичных закупок в России – отсутствии взаимосвязи планирования закупок и бюджетного процесса, указывая на выявленные недостатки правового регулирования, не позволяющие оперативно адаптироваться под ситуационные изменения извне. Развивая теорию и практику финансового обеспечения публичных закупок, предложено рассмотреть возможность внедрения стратегического планирования закупок на 5–10 лет, что позволит не только определить базис для финансирования публичных закупок из бюджета, но и с учетом перспективы расходов заказчика на длительный период, а также прогноза доходов соответствующего бюджета более точно и корректно определить приоритеты финансирования потребностей.

Рассмотрение планирования публичных закупок с учетом бюджетного процесса позволяет выработать рекомендации в части корректировки отдельных норм Закона № 44-ФЗ, позволяющих наиболее эффективно расходовать средства бюджета, как запланированных заранее, так и с учетом дополнительных, неотложных или приоритетных закупок.

4. Выводы

Сложная эпидемиологическая обстановка в мире в очередной раз усилила внимание на проблему осуществления закупок в чрезвычайных условиях, если до этого они были связаны, как правило, со стихийными бедствиями, то теперь с наличием коронавирусной инфекции.

Вводимые многими странами ограничения и запреты в период пандемии способствовали возникновению дефицита определенных категорий товаров и росту числа коррупционных проявлений, в совокупности приводящих к дополнительным расходам бюджета.

Исследование показало, что планирование публичных закупок является основой не только качественного и полного удовлетворения публичных потребностей, но и эффективного расхода бюджетных средств. План закупок является платформой для оперативного и наиболее эффективного реагирования государственной власти на любые нештатные изменения (кризис, пандемия и т. д.).

Следовательно, проблема планирования публичных закупок является актуальной не только для

зарубежных стран, но и для России, поскольку объем бюджетных средств, выделяемых на финансирование публичных закупок составляет 10 и более процентов ВВП практически любого государства.

Исследование выявило основную проблему публичных закупок в России – отсутствию взаимосвязи планирования закупок и бюджетного процесса.

На основании изложенного, предлагается внедрить перспективное планирование закупок (5–10 или более лет), что позволит определить базис для финансирования публичных закупок, перспективы расходов и доходов соответствующего бюджета на длительный период с учетом приоритетов финансирования и общего потребления ресурсов.

Иными словами, расходную часть бюджета необходимо принимать, исходя из стратегического планирования закупок заказчика. Действующее планирование публичных закупок в России не способно обеспечить взаимосвязь с бюджетным процессом и эффективное расходование бюджетных средств, ограничиваясь, как правило, одним бюджетным годом.

Перспективное планирование наглядно покажет реальную потребность в приобретении продукции или результатов работ, услуг, с учетом дальнейшего использования полученного результата, включая эксплуатацию и обслуживание. Перспективное планирование не только позволит проанализировать представленные каждым заказчиком потребности, а также расходы владения полученными товарами или результатами работ, услуг, но и создаст основу для пересмотра стратегии закупок в сторону снижения трансакционных издержек, внедрения инновационных экологических и бережливых технологий.

Представляя планирование публичных закупок как иммунитет бюджетного процесса следует помнить, что это не только залог эффективного расхода бюджетных средств, но и эффективное (бережливое) потребление ресурсов, в том числе невозобновляемых. С одной стороны, излишки, приобретаемые заказчиком в результате некачественного и ненадлежащего планирования потребления ресурсов, как природных, так и технологических, приводят к неэффективному расходу бюджетных средств. С другой, резкий отказ заказчика от планового объема потребления ресурсов в связи с обстоятельствами, связанными в том числе с пандемией, смена ориентира на

закупки иных, приоритетных товаров, работ, услуг влечет не только резкое повышение стоимости последних в силу повышенного спроса, но и невозможность сбыта, в том числе хранения, всего объема добытых или произведенных ресурсов, от которых отказался заказчик. Значительную часть из данных ресурсов составляют природные ресурсы, а также производимая из данных ресурсов продукция (нефть, газ, древесина, питьевая вода и т. д.).

В данной связи планирование публичных закупок должно рассматриваться не как отдельная потребность одного конкретного заказчика или отдельной группы заказчиков, а как совокупность публичного потребления всех возможных и необходимых ресурсов. Понимание обратного через определенное время неизбежно приведет к дополнительным расходам бюджета на ликвидацию последствий (природных, технологических и т. д.), связанных, прежде всего, с отсутствием должного и четкого понимания сущности планирования публичных закупок и публичной потребности в товарах, работах, услугах.

С нашей точки зрения, надлежащее и тщательно сбалансированное по всем публичным потребностям планирование закупок не только обеспечивает иммунитет бюджетного процесса на текущий и последующий периоды, но и представляет собой основу перспективного рационального использования возобновляемых и невозобновляемых ресурсов, как внутренних (национальных), так и внешних (зарубежных).

К нашему великому сожалению, в настоящий момент информация о том, что в Российской Федерации чиновники рассматривают или предполагают к рассмотрению сферу закупок в качестве составляющей части системы ресурсоснабжения публичной потребности государства, отсутствует. Соответственно, планированию публичных закупок не уделяется должного внимания.

Однако мы, по-прежнему и искренне надеемся, что ситуация изменится, а заинтересованные должностные лица акцентируют законотворческую и исполнительскую деятельность на проблемах планирования публичных закупок, что будет являться, если не врожденным, а приобретенным иммунитетом бюджетного процесса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Mou H. Budgeting for efficiency? A case study of the public K-12 education systems of Canada / H. Mou, M.M. Atkinson, J. Marshall // *Applied Economics*. – 2019. – No. 51(34). – P. 3740-3757. – DOI: 10.1080/00036846.2019.1584380.
2. Sanger C. The new Budget process and its implications for tax policy making / C. Sanger // *British Tax Review*. – 2018. – No. 2. – P. 168–175.
3. Abdellatif L.M. Transparency of law making and fiscal democracy in the Middle East / L.M. Abdellatif, M. Zaky, M. Ramadan, J. Mazahreh, I. Elghandour // *Public Sector Economics*. – 2019. – No. 43(1). – P. 49–77. – DOI: 10.3326/pse.43.1.5.
4. Talebi A. Governance of projects in public procurement of innovation a multi-level perspective / A. Talebi, D. Rezaei // *Journal of public procurement*. – 2020. – 20 (2). – P. 187-206. – DOI: 10.1108/JOPP-01-2019-0005.
5. Pastory P. Inter-governmental relations and procurement non-compliance in African local government systems Insights from Tanzania / P. Pastory // *Journal of public procurement*. – 2019. – No 19 (4). – P. 277-294. – DOI: 10.1108/JOPP-01-2019-0001.
6. Ambe I.M. A Public Procurement Blueprint for Socio-economic Development / I.M. Ambe // *Lex localis-journal of local self-government*. – 2019. – No 17 (4). – P. 897-916. – DOI: 10.4335/17.4.897-916(2019).
7. Carvalho J.P. Exploring the relationship between planning and procurement in western US electric utilities / J.P. Carvalho, A.H. Sanstad, P.H. Larsen // *Energy*. – 2019. – No 183. – P. 4-15. – DOI: 10.1016/j.energy.2019.06.122.
8. Barboza L. Towards legal compliance in IT procurement planning in Brazil's Federal Public Administration / L. Barboza L., G. Cysneiros, R. De Souza // *IEEE 24th international requirements engineering conference workshops (REW)*. – 2016. – Vol. 1. – P. 229-238. – DOI: 10.1109/REW.2016.046.
9. Касянчик П.И. Прокьюремент и государственные закупки / П.И. Касянчик // *Вестник ИрГТУ*. – 2011. – №4 (51). – С.153-157.
10. Каранатова Л.Г. Принципы и методы формирования системы управления государственными заказами / Л.Г. Каранатова // *Управленческое консультирование*. – 2010. – №2. – С.140-158.
11. Щербакова К.С. Особенности планирования государственных закупок / К.С. Щербакова // *Молодой ученый*. – 2014. – №16 (75). – С.294-296
12. Turner M. Vaccine procurement during an influenza pandemic and the role of Advance Purchase Agreements: Lessons from 2009-H1N1 / M. Turner // *Global Public Health*. – 2016. – No 11(3). – P. 322-335. – DOI: 10.1080/17441692.2015.1043743.
13. Vlček V. Ensuring supplies of medicines during pandemics in terms of public procurement / V. Vlček // *Central European Journal of Public Health*. – 2018. – No 26(1). – P. 71-74. – DOI: 10.21101/cejph.a5150.
14. Buor J.K. Appraising the interactions between public-sector procurement policy and disaster preparedness / J.K. Buor // *International journal of disaster risk reduction*. – 2019. – Vol. 36. – P. 101-120. – DOI: 10.1016/J.IJDRR.2019.101120.
15. Sadiq A.-A. U.S. Procurement in the Age of COVID-19: Challenges, Intergovernmental Collaboration, and Recommendations for Improvement / A.-A. Sadiq, R. Kessa // *American Review of Public Administration*. – 2020. – No 50(6-7). – P. 635-641. – DOI: 10.1177/0275074020942060.
16. Holtemöller O. Economy in Shock – Financial Policy is Holding Up / O. Holtemöller, S. Kooths, C. Michelsen, T. Schmidt, T. Wollmershäuser // *Wirtschaftsdienst*. – 2020. – No. 100(4). – P. 254-258. – DOI: 10.1007/s10273-020-2629-z.
17. Freier R. Municipal Finances in the Corona Crisis: Effects and Reactions / R. Freier, R. Geißler // *Wirtschaftsdienst*. – 2020. – No 100(5). – P. 356-363. – DOI: 10.1007/s10273-020-2653-z.
18. Gebhardt H. The German Public Finances in the COVID-19 Pandemic / H. Gebhardt, L.-H. Siemers // *Wirtschaftsdienst*. – 2020. – No 100(7). – P. 501-506. – DOI: 10.1007/s10273-020-2695-2.
19. Tsindeliani I. Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy / I. Tsindeliani, O. Gorbunova, T. Vershilo, V. Kikavets, O. Palozyan, K. Pisenko, E. Matyanova // *Informatologia*. – 2019. – Vol. 52, No. 1-2. – P. 17-27. – DOI: 10.32914/i.52.1-2.3.

20. Ahmad T. Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic and Economic Impact / T. Ahmad, Haroon, M. Baig, J. Hui // *Pakistan journal of medical sciences*. – 2020. – Vol. 36, no. COVID19-S4. – P. S73-S78. – DOI: 10.12669/pjms.36.COVID19-S4.2638.
21. Williams C.C. The coronavirus pandemic and Europe's undeclared economy: impacts and a policy proposal / C.C. Williams, A. Kayaoglu // *South East European Journal of Economics and Business*. – 2020. – № 15(1). – P. 80–92. – DOI:10.2478/jeb-2020-0007.
22. Andrew J. Australia's COVID-19 public budgeting response: the straitjacket of neoliberalism / J. Andrew, M. Baker, J. Guthrie, A. Martin-Sardesai // *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. – 2020. – Vol. 32, no. 5. – P. 759-770. – DOI: 10.1108/JPAFM-07-2020-0096.
23. Malinovsky A.A. State Support for the Russian Economy Affected by Covid-19 Consequences (Legal Aspects) / A.A. Malinovsky, D.M. Osina, E.N. Trikoz // *Engineering Economics: Decisions and Solutions from Eurasian Perspective. Lecture Notes in Networks and Systems*. Vol. 139. – Springer, 2020. – P. 283-287. – DOI: 10.1007/978-3-030-53277-2_33.
24. Patrucco A.S. Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement / A.S. Patrucco, D. Luzzini, S. Ronchi // *Journal of Public Procurement*. – 2017. – № 17(2). – P. 229-269. – DOI: 10.1108/JOPP-17-02-2017-B003.
25. Heinrich F. Measuring corruption / F. Heinrich, R. Hodess // *Handbook of global research and practice in corruption*. – Cheltenham: Edward Elgar Publ., 2013. – P. 18-33.
26. Kikavets V. The Implementation of Principles of the Budget Process in the Financing of Public Procurement in the Digital Economy / V. Kikavets V., Y. Tsaregradskaya // *Artificial Intelligence: Anthropogenic Nature vs. Social Origin* / Popkova E.G., Sergi B.S. (eds.). – Springer, 2020. – P. 28-35. – DOI: 10.1007/978-3-030-39319-9_4.
27. Кикавец В.В. О целесообразности разграничения публичных потребностей в сфере закупок товаров, работ и услуг на общие и внутриорганизационные / В.В. Кикавец // *Правовая парадигма*. – 2019. – Т. 18, № 4. – С. 83-89. – DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2019.4.11.
28. Головщинский К.И. Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации: препринт WP8 «Государственное и муниципальное управление» / К.И. Головщинский, А.Т. Шамрин. – М.: Изд-во Высшей школы экономики, 2011. – 60 с.
29. Кузнецов К.В. Прокьюремент: тендеры, конкурсы, конкурентные закупки / К.В. Кузнецов. – СПб.: Питер, 2005. – 227 с.
30. Кузнецова И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд: учеб.-метод. пособие по программе «Управление государственными и муниципальными заказами» (базовый уровень). Модуль 1 / И.В. Кузнецова. – М.: Изд-во Ин-та управления закупками и продажами им. А. Б. Соловьева ГУ ВШЭ, 2010. – 176 с.

REFERENCES

1. Mou H., Atkinson M.M., Marshall J. Budgeting for efficiency? A case study of the public education systems of Canada. *Applied Economics*, 2019, vol. 51, iss. 34, pp. 3740-3757. DOI: 10.1080/00036846.2019.1584380.
2. Sanger C. The new Budget process and its implications for tax policy making. *British Tax Review*, 2018, no. 2, pp.168-175.
3. Abdellatif L.M., Zaky M., Ramadan M., Mazahreh J., Elghandour I. Transparency of law making and fiscal democracy in the Middle East. *Public Sector Economics*, 2019, no. 43(1), pp. 49-77. DOI: 10.3326/pse.43.1.5.
4. Talebi A., Rezaei D. Governance of projects in public procurement of innovation a multi-level perspective. *Journal of public procurement*, 2020, no. 20 (2), pp. 187-206. DOI: 10.1108/JOPP-01-2019-0005.
5. Pastory P. Inter-governmental relations and procurement non-compliance in African local government systems Insights from Tanzania. *Journal of public procurement*, 2019, no. 19 (4), pp. 277-294. DOI: 10.1108/JOPP-01-2019-0001.
6. Ambe I.M. A Public Procurement Blueprint for Socio-economic Development. *Lex localis-journal of local self-government*, 2019, no. 17 (4), pp. 897-916. DOI: 10.4335/17.4.897-916(2019).
7. Carvallo J.P., Sanstad A.H., Larsen P.H. Exploring the relationship between planning and procurement in western US electric utilities. *Energy*, 2019, no. 183, pp. 4-15. DOI: 10.1016/j.energy.2019.06.122.

8. Barboza L., Cysneiros Filho G., De Souza R. Towards legal compliance in IT procurement planning in Brazil's Federal Public Administration. *IEEE 24th international requirements engineering conference workshops (REW)*, 2016, vol. 1, pp. 229-238. DOI: 10.1109/REW.2016.046.
9. Kasyanchik P.I. Procurement and public procurement. *Vestnik Irkutskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta = Proceedings of Irkutsk State Technical University*, 2011, no. 4, pp. 153-157. (In Russ.).
10. Karanatova L.G. Principles and methods of formation of the state order management system. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative consulting*, 2010, no. 2, pp. 140-158. (In Russ.).
11. Shcherbakova K. S. Features of public procurement planning. *Molodoi uchenyi*, 2014, no. 16, pp. 294-296. (In Russ.).
12. Turner M. Vaccine procurement during an influenza pandemic and the role of Advance Purchase Agreements: Lessons from 2009-H1N1. *Global Public Health*, 2016, no. 11(3), pp. 322-335. DOI: 10.1080/17441692.2015.1043743.
13. Vlček V. Ensuring supplies of medicines during pandemics in terms of public procurement. *Central European Journal of Public Health*, 2018, no. 26(1), pp. 71-74. DOI: 10.21101/cejph.a5150.
14. Buor J.K. Appraising the interactions between public-sector procurement policy and disaster preparedness. *International journal of disaster risk reduction*, 2019, vol. 36, Article 101120. DOI: 10.1016/J.IJDRR.2019.101120.
15. Sadiq A.-A., Kessa R. U.S. Procurement in the Age of COVID-19: Challenges, Intergovernmental Collaboration, and Recommendations for Improvement. *American Review of Public Administration*, 2020, no. 50(6-7), pp. 635-641. DOI: 10.1177/0275074020942060.
16. Holtemöller O., Kooths S., Michelsen C., Schmidt T., Wollmershäuser T. Economy in Shock – Financial Policy is Holding Up. *Wirtschaftsdienst*, 2020, no. 100(4), pp. 254-258. DOI: 10.1007/s10273-020-2629-z. (In Germ.).
17. Freier R., Geißler R. Municipal Finances in the Corona Crisis: Effects and Reactions. *Wirtschaftsdienst*, 2020, no. 100(5), pp. 356-363. DOI: 10.1007/s10273-020-2653-z. (In Germ.).
18. Gebhardt H., Siemers L.-H. The German Public Finances in the COVID-19 Pandemic. *Wirtschaftsdienst*, 2020, no. 100(7), pp. 501-506. DOI: 10.1007/s10273-020-2695-2. (In Germ.).
19. Tsindeliani I., Gorbunova O., Vershilo T., Kikavets V., Palozyan O., Pisenko K., Matyanova E. Influence of the budgetary law on state management in the conditions of the development of the digital economy. *Informatologia*, 2019, vol. 52, no. 1-2, pp. 17-27. DOI: 10.32914/i.52.1-2.3.
20. Ahmad T., Haroon, Baig M., Hui J. Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic and Economic Impact. *Pakistan journal of medical sciences*, 2020, vol. 36, no. COVID19-S4, pp. S73-S78. DOI: 10.12669/pjms.36.COVID19-S4.2638.
21. Williams C.C., Kayaoglu A. The coronavirus pandemic and europe's undeclared economy: impacts and a policy proposal. *South East European Journal of Economics and Business*, 2020, no. 15(1), pp. 80-92. DOI: 10.2478/jeb-2020-0007.
22. Andrew J., Baker M., Guthrie J., Martin-Sardesai A. Australia's COVID-19 public budgeting response: the straitjacket of neoliberalism. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 2020, vol. 32, no. 5, pp. 759-770. DOI: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0096.
23. Malinovsky A.A., Osina D.M., Trikoz E.N. State Support for the Russian Economy Affected by Covid-19 Consequences (Legal Aspects), in: Ashmarina S., Mantulenko V., Vochozka M. (eds.). *Engineering Economics: Decisions and Solutions from Eurasian Perspective*. Lecture Notes in Networks and Systems. Vol. 139. Springer, 2020. P. 283-287. DOI: 10.1007/978-3-030-53277-2_33.
24. Patrucco A. S., Luzzini D., Ronchi S. Research perspectives on public procurement: Content analysis of 14 years of publications in the journal of public procurement. *Journal of Public Procurement*, 2017, no. 17(2), pp. 229-269. DOI: 10.1108/JOPP-17-02-2017-B003.
25. Heinrich F., Hodess R. Measuring corruption, in: Graycar A., Smith R.G. (ed.). *Handbook of global research and practice in corruption*. Cheltenham, Edward Elgar Publ., 2013, pp. 18-33.
26. Kikavets V., Tsaregradskaya Y. The Implementation of Principles of the Budget Process in the Financing of Public Procurement in the Digital Economy, in: Popkova E.G., Sergi B.S. (eds.). *Artificial Intelligence: Anthropogenic Nature vs. Social Origin*. Springer, 2020. P. 28-35. DOI: 10.1007/978-3-030-39319-9_4.

27. Kikavets V.V. On Expediency of Dividing Public Needs in the Sphere of Purchases of Goods, Works and Services into General and Intra-Organizational Ones. *Pravovaya Paradigma = Legal Concept*, 2019, vol. 18, no. 4, pp. 83-89. DOI: 10.15688/lc.jvolsu.2019.4.11. (In Russ.).

28. Golovshchinsky K.I., Shamrin A.T. The main directions of creation and development of an integrated federal contract system in the Russian Federation: WP8 preprint "State and Municipal Administration". Moscow, Higher School of Economics Publ., 2011. 60 p. (In Russ.).

29. Kuznetsov K.V. Procurement: tenders, competitions, competitive purchases. Saint Petersburg, Piter Publ., 2005. 227 p. (In Russ.).

30. Kuznetsova I. V. General principles of placing orders for state and municipal needs: educational and methodical manual for the program "Management of state and municipal orders" (basic level). Module 1. Moscow, Publishing house of the Solovyov Institute of Procurement and Sales Management of HSE University, 2010. 176 p. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кикавец Виталий Викторович – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой финансового права
Российский государственный университет правосудия
117418, Россия, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, 69
E-mail: viking0071@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7931-8497

Цареградская Юлия Константиновна – доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., 9
E-mail: ukmsal@mail.ru
ORCID: 0000-0001-7510-382X
ResearcherID: G-7651-2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кикавец В.В. Планирование публичных закупок как иммунитет бюджетного процесса / В.В. Кикавец, Ю.К. Цареградская // Правоприменение. – 2021. – Т. 5, № 2. – С. 109–119. – DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).109-119.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Vitaly V. Kikavets – PhD in Law, Associate Professor; Deputy Head, Department of Financial Law
Russian State University of Justice
69, Novocheremushkinskaya ul., Moscow, 117418, Russia
E-mail: viking0071@mail.ru
ORCID: 0000-0002-7931-8497

Yulia K. Tsaregradskaya – Doctor of Law, Associate Professor; Professor, Department of Financial Law
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
9, Sadovaya-Kudrinskaya ul., Moscow, 125993, Russia
E-mail: ukmsal@mail.ru
ORCID: 0000-0001-7510-382X
ResearcherID: G-7651-2018

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kikavets V.V., Tsaregradskaya Yu.V. Public procurement planning as an immunity to the budget process. *Pravoprimeneniye = Law Enforcement Review*, 2021, vol. 5, no. 2, pp. 109–119. DOI: 10.52468/2542-1514.2021.5(2).109-119. (In Russ.).